



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I MALMÖ**  
Avdelning 1  
Sofia Friman Olin

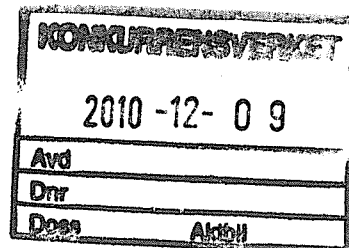
**DOM**  
2010 -12- 0 8  
Meddelad i  
Malmö

Mål nr  
13781-10 E

**SÖKANDE**

Ragn-Sells AB, 556057-3452

Ombud: Jan Fors  
Ragn-Sells AB Region Syd  
Box 50224  
202 12 Malmö

**MOTPART**

Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB, 556765-3786  
Box 2022  
250 02 Helsingborg

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) i dess lydelse före den 15 juli 2010

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten förordnar att Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB:s upphandling gällande transporter och omhändertagande av slam får avslutas först sedan rättelse skett på så sätt att RGS90 i Sverige AB:s anbud inte ska utvärderas.

Dok.Id 40997

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 4522 203 20 Malmö	Kalendegatan 6	040-35 35 00 E-post: forvaltningsrattenimalmo@dom.se	040-97 24 90	måndag – fredag 08:00-16:00

**YRKANDEN M.M.**

Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB (NSVA) har genomfört en upphandling gällande transporter och omhändertagande av slam. Upphandlingen har genomförts som ett öppet förfarande enligt LOU. Anbud inkom från Ragn-Sells AB (Ragn-Sells) och RGS90 Sverige AB (RGS90). NSVA har i tilldelningsbeslut den 11 oktober 2010 meddelat att kontrakt kommer att tecknas med RGS90.

Ragn-Sells yrkar i ansökan om överprövning i första hand att upphandlingen ska få avslutas först sedan rättelse gjorts på så sätt att RGS90:s anbud har förkastats. I andra hand yrkas att upphandlingen ska göras om. Som skäl för ansökan anför bolaget huvudsakligen följande. Upphandlingen tilldelades RGS90, trots att anbudet inte uppfyllt samtliga skall-krav. RGS90 inte redovisat sin affärsidé, erfarenheter och rutiner, dokumenterade processer för hantering av incidenter och felhantering samt sin transportorganisation och fordonspark. Vidare har bolaget endast redovisat ett referensuppdrag och därutöver hänvisat till inte närmare beskrivna "samarbeten". RGS90 har i denna del begärt sekretess intill ev. avtalsskrivning. Det har vidare varit oklart att referenskravet förlorat sin betydelse. Uppenbarligen har detta inte uppfattats av någon av anbudslämnarna eftersom båda angett minst en referens i sina anbudshandlingar. Att från upphandlande myndighets sida godta att en anbudslämnare yppar referenser först vid avtalsteckningen strider mot såväl transparens- som likabehandlingsprincipen eftersom övriga anbudslämnare inte har möjlighet att kontrollera att det vinnande anbudet verkligen uppfyller kraven. Vidare, har i vinnande anbud inte i tillräcklig omfattning beskrivits bolagets planering kring rutiner för omhändertagande och slutanvändning av det avvattade slammet respektive restproduktion. Beskrivningen är mycket kortfattad. RGS90 uppfyller inte heller skall-kravet gällande likviditet och har inte lämnat någon förklaring som kan klarlägga att bolaget har motsvarande ekonomisk stabilitet. Någon moderbolagsgaranti eller bindande löfte om en så-

dan garanti har inte lämnats in. Vidare har RGS90 inte särredovisat omsättning av sådana tjänster som avses med upphandlingen för de senaste två räkenskapsåren, utan endast angett omsättning för hela bolaget. Någon information om underleverantörers ekonomiska ställning har inte lämnats in i anbudet. Bolagets har inte lämnat in ett program eller en plan för hur kvalitetssäkring ska genomföras och den av bolaget avgivna redogörelsen saknar hänvisning till egenkontroll av underleverantörers arbeten, trots att det i anbudet anges att underleverantörer ska komma att användas. RGS90:s anbud innehåller vidare en presentation att bolagets miljöarbete, men dokument som styrker vad som beskrivits har inte lämnats in. Beskrivningen uppfyller inte ens mycket låga krav på beskrivning. Bolagets fordonspark har inte heller beskrivits ur ett miljöperspektiv. Genom att acceptera avvikelser från skall-kraven har NSVA brutit mot kraven i 1 kap. 9 § LOU om likabehandling och affärsmässighet. Om NSVA agerat korrekt hade bolaget, som enda kvarvarande anbudslämnare, tilldelats kontraktet. Bolaget har därigenom lidit skada. För det fall förvaltningsrätten finner att det inte är möjligt att förordna om rättelse gör bolaget gällande att förfrågningsunderlaget är så otydligt utformat att det strider mot principerna om transparens och likabehandling.

NSVA anser i första hand att förvaltningsrätten ska avslå ansökan om överprövning och i andra hand att rätten ska besluta att en förnyad anbudsprövning ska göras. NSVA har anfört i huvudsak följande. RGS90 uppfyller kraven i förfrågningsunderlagets punkter 2.7.1 och 2.7.3 – 2.7.4 genom sin företagspresentation och beskrivning av avvikelshantering samt erfarenheter och rutiner. Såvitt gäller referenser har bolaget lämnat referens från NSR samt beskrivit referenser i form av företrädare för Salixodlingar, markägare och maskinstationer. Förklaringen att närmare redovisning av dessa av konkurrensskäl sker först vid en eventuell avtalsskrivning har godtagits. Bedömningskriteriet ”referenser” togs under processen bort och har därför förlorat sin betydelse. NSVA anser dock att det vinnande anbu-

det uppfyller skall-kravet. RGS90:s anbud uppfyller även skall-kravet i punkt 2.8.8 i förfrågningsunderlaget samt kravet på ekonomisk stabilitet. Likviditeten har visats till 93 % och soliditeten till 35 %, vida överstigande kravet om 15 %. Sammantaget visar nyckeltalen på en ekonomisk stabilitet. Då RGS90 kan ses som en koncern, vilket gör att det kan vara svårt att bedöma bolagets omsättning av tjänster som avses med upphandlingen, har den inlämnade årsredovisningen från bolaget godtagits. Bolagets beskrivning av kvalitetssäkring och den hänvisning till bolagets kvalitetssäkringssystem som gjorts i anbudet är tillräcklig för att anse att skall-kravet i denna del är uppfyllt. Motsvarande gäller beskrivningen av internt miljöarbete, integrerat med kvalitetsledningssystemet, som gjorts.

Förvaltningsrätten har i beslut den 22 oktober 2010 förordnat att upphandlingen inte får avslutas innan något annat har beslutats.

## DOMSKÄL

### Bestämmelser

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Härvid gäller att en upphandlande myndighet inte får anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits med i förfrågningsunderlaget.

Enligt 16 kap. 1 och 2 §§ LOU kan rätten pröva om en upphandlande myndighet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och, på talan av en leverantör som lidit eller kan komma att lida skada, besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Därvid gäller att rätten endast prövar de särskilt angivna frågor som sökanden tar upp.

### Relevanta delar ur aktuellt förfrågningsunderlag

Under *Leverantörens tekniska förmåga och kapacitet* anges (p. 2.7.1 ff.) att leverantören i sitt anbud kort **skall** beskriva sitt företag och dess affärsidé, ha dokumenterade processer och rutiner för hantering av incidenter och felhantering, beskriva sina erfarenheter och rutiner för omhändertagande

och slutanvändning av det avvattnade slammet resp. restprodukten samt beskriva sin fordonspark och containersystem som avses att utnyttjas vid borttransporterna. I p. 2.7.8 anges att ”för att klara av att leverera efterfrågade tjänster ser NSVA det som en förutsättning att anbudsgivarens nuvarande verksamhet ligger nära det efterfrågade uppdraget. Leverantören **skall** redovisa minst två referensuppgifter från de 12 senaste månadernas uppdrag där leverantören har genomfört uppdrag av liknande art och omfattning. Två av leverantören inlämnade referensuppgifter kommer att bedömas som ett bedömningskriterium.”

Under *Tekniska föreskrifter, omhändertagande och slutanvändning av avvattnat slam samt gällande föreskrifter m.m.* (p. 2.8.8) anges i relevanta delar att Entreprenören i samarbete med Beställaren före avtalets ingående **skall** komma överens om en plan för hantering och slutanvändning vid ev. avvikande slamkvalitet och att entreprenören i anbudet **skall** redovisa sina färdiga förslag till slutanvändning samt alternativ till framtida förfarande.

Angående *Leverantörens finansiella och ekonomiska ställning* (p. 2.9) anges bl.a. följande. Leverantören och eventuella underleverantörer ska ha en **stabil ekonomisk ställning** som gör det möjligt att upprätthålla ett långsiktigt avtal med NSVA. Leverantören **skall** i sitt anbud styrka sina ekonomiska förutsättningar genom att årsredovisning och förvaltningsberättelse för de senaste två avslutade räkenskapsåren bifogas anbudet samt redovisa total omsättning och omsättning av sådana tjänster som avses med upphandlingen förvaltningsrätten de två senaste räkenskapsåren. Leverantören ska ur den senaste avslutade och fastställda årsredovisningen redovisa nyckeltal där **likviditeten uppgår till minst 100 %** och där **soliditeten är minst 15 %**. I det fall lägre nyckeltal redovisas ska leverantören ändå anses uppfylla kravet om denne i anbudet lämnat en sådan förklaring att det kan anses klarlagt att leverantören innehar motsvarande ekonomiska stabilitet eller att garanti lämnas av moderbolag eller annan garant.

I p. 2.10 gällande *Leverantörens kvalitetsarbete* anges följande. För att säkerställa efterfrågad kvalitet i uppdraget förutsätter NSVA att leverantören har rutiner så att tjänsten är kvalitetssäkrad på ett tillfredställande sätt. Entreprenörens arbete ska kvalitetssäkras och kvalitetsstyras genom egenkontroll omfattande entreprenörens egna som eventuella underentreprenörens arbeten. Detta gäller även de företag som utnyttjas vid slutanvändningen. Entreprenören ska redovisa system för egenkontrollen under avtalstiden. Kontrollen ska dokumenteras efter hand som den utförs. Som

bilaga till anbudet ska lämnas ett program för hur kvalitetssäkring av denna entreprenad ska genomföras. Anbudsbilagan kan utgöras av exempel på kvalitetsplan kompletterad med checklista över aktiviteter som ska ingå i egenkontrollen.

Under *Leverantörens miljöarbete* (p. 2.11) anges att leverantören **skall** presentera sitt interna miljöarbete. Kopia på certifikat, policy eller andra dokument som styrker informationen bifogas anbudet. Häri ingår även en redovisning av aktuell fordonspark utifrån ett miljöperspektiv. Entreprenören ska redovisa sitt miljöledningssystem.

### **Förvaltningsrättens bedömning i nu förevarande mål**

En av huvudprinciperna inom offentlig upphandling är att anbud som inte uppfyller förfrågningsunderlagets kvalificeringskrav, eller s.k. skall-krav, inte ska beaktas vid utvärderingen. Den upphandlande myndigheten får inte heller ändra eller frånfalla de krav som uppställts. I aktuellt förfrågningsunderlag anges att kraven däri formulerats som skall-krav eller som en begäran om att anbudsgivaren ska ange eller beskriva någonting och att skall-kraven måste vara uppfyllda för att anbudet ska behandlas av NSVA. Detta avser både skall-krav avseende anbudets utformning och skall-krav avseende anbudsgivarens erbjudande. Under *Anbudsprövning* (p. 2.4) anges i förfrågningsunderlaget att en kvalificeringsfas i enlighet med p. 2.5 – 2.10 ska ske först. Förfrågningsunderlaget är således så utformat att samtliga krav uppställda i de nämnda punkterna måste uppfyllas för att anbudet ska kvalificera sig till utvärdering.

I nu aktuell upphandling har upphandlande myndighet begärt att anbudsgivarna ska redogöra för och beskriva sitt interna arbete, system och rutiner på en rad olika områden. Ragn-Sells har i dessa delar i huvudsak anfört att det vinnande anbudet helt saknar begärd beskrivning eller, där sådan finns, att den är alltför kortfattad eller inte styrks med erforderliga dokument. Några krav på hur beskrivningen ska vara utformad till form och omfattning anges emellertid inte närmare i förfrågningsunderlaget. Kraven för att en

leverantör ska anses uppfylla ett skall-krav avseende en allmän redogörelse för sin organisation eller dylikt kan i normalfallet inte vara alltför långtgående (jfr. Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 juni 2010, mål nr 1325-10 och 1326-10 ). Även om beskrivningarna i det vinnande anbudet till vissa delar är kortfattade anser förvaltningsrätten att RGS90:s anbud såvitt gäller p. 2.7.1 ff., 2.8.8, 2.10 och 2.11 i förfrågningsunderlaget kan godtas och att anbudet i dessa delar därmed uppfyller uppställda krav i kvalificeringsfasen.

Fråga blir därefter om det vinnande anbudet uppfyller kraven på stabil ekonomisk ställning och tillhandahållande av referenser.

Krav som tar sikte på en leverantörs ekonomiska och finansiella ställning är ett typiskt kvalificeringskrav inom offentlig upphandling och syftar till att garantera ett stabilt uppdragsgenomförande. RGS90 lever ostridigt inte upp till det ställda likviditetskravet men uppvisar ett högre krav än det ställda gällande soliditet. Förvaltningsrätten anser att Ragn-Sells har fog för sin invändning att RGS90 inte uppfyller kravet på stabil ekonomisk ställning. Förvaltningsrätten delar Ragn-Sells uppfattning att någon förklaring till det lägre nyckeltalet som klarlägger att motsvarande den uppställda nivån finns i bolaget inte lämnats. Att, såsom RGS90, hänvisa till att moderbolaget är villigt att utställa garanti medför, med hänsyn till hur aktuellt förfrågningsunderlaget är utformat, inte att skall-kravet kan anses uppnått.

I fråga om referenser gör förvaltningsrätten följande bedömning. Redan av förfrågningsunderlaget framgår att kravet på referenser har uppställts i syfte att säkerställa ett gott utförande av projektet. I målet har inte framkommit annat än att kravet på att lämna referenser kvarstått som ett kvalifikationskrav även om det tagits bort som utvärderingskriterium. Då redovisning av referenser ska ske och måste uppfyllas under kvalificeringsfasen kan det,

2010 -TZ- 08

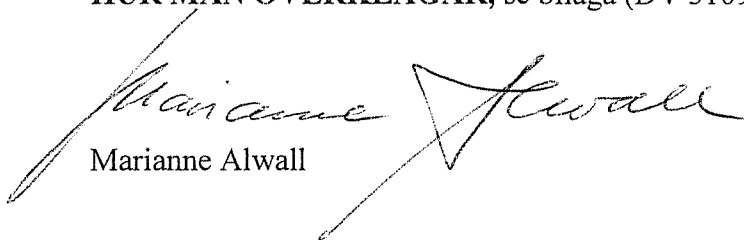
enligt förvaltningsrättens mening inte uppfyllas på annat sätt än att minst två referensuppdrag bifogas anbudet. Att, såsom RGS90:s anbud innehåller, hänvisa till ett fortlöpande samarbete med flera ej namngivna anläggningar uppfyller inte kravet i detta hänseende. Det vinnande anbudet brister således även i denna del i uppfyllelse av de i förfrågningsunderlaget uppställda skall-kraven.

Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att RGS90:s anbud inte uppfyller uppställda skall-krav avseende ekonomisk stabilitet och tillhandahållande av referenser. NSVA har genom att ändå utvärdera anbudet agerat i strid med LOU och likabehandlingsprincipen. Ragn-Sells har därigenom lidit skada. Felaktigheterna i upphandlingen är av den art att rättelse är tillräckligt. Nu aktuell upphandling ska därför rättas på så sätt att förnyad anbudsprövning ska ske, varvid RGS90:s anbud inte får utvärderas.

#### Särskild upplysning

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 22 oktober 2010 upphör med denna dom att gälla och en ny tiodagarsfrist börjar löpa. Det innebär att om upphandlingskontrakt tecknas eller föreligger efter den nya fristens utgång kan rätten till domstolsprövning upphöra. Detta gäller även om överlagande kommer in inom den i bilagan anvisade besvärstiden tre veckor.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1b)

  
Marianne Alwall





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut var till förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande ska innehålla**

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppges sitt namn, adress och telefonnummer.